BACKGROUND PAPER

THE CANADIAN JOBS STRATEGY:

Current Issues for Women

by Wendy McKeen

February 1987

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY i

INTRODUCTION 1

THE CANADIAN JOBS STRATEGY 3

The Promise 3

The Content 4

THE CANADIAN JOBS STRATEGY IN OPERATION — IMPACT ON WOMEN 12

Women's Participation in Training 12

The Occupational Focus of Training 15

Responsiveness to the Needs of Individuals 16

The Eligibility Criteria 17

Other Issues 18

CONCLUSIONS 19

APPENDICES 21

FOOTNOTES 23

87-06031/

SUMMARY

The issue which this paper raises is what impact the Canadian Jobs Strategy is having on Canadian women. It is particularly critical in light of the rapid growth of new technology in areas dominated by women, and the possible negative side effects of free trade on women's current employment. This paper provides basic information on the content and rationale of the Canadian Jobs Strategy, and on how its operation affects women. Information for this paper was drawn from a wide range of people working both in the training field and for the federal government.

The new Canadian Jobs Strategy promised to provide Canadians with valuable skills, practical work experience, and meaningful employment opportunities. Women were to be full and equal participants in this strategy. This investigation shows women's participation in the CJS programs is, in most regions, comparable with their labour force participation; however, women are distinctly underrepresented in the Skill Shortages program, which provides training in skills in short supply. Further evidence points to the limited field of occupations in which most women have found training. Women, it seems, continue to be trained in traditional limited-income occupations, and there appears to be little emphasis in the Strategy for encouraging women to enter and succeed in non-traditional and higher-paying fields.

A third area of concern raised in this paper is the degree to which training packages are designed to fit the needs of the individual trainees. Specifically, there are reports that many courses are not teaching skills which are transferable to other jobs, and do not sufficiently incorporate bridging components to assist individuals to make the transition from being unemployed to working in a job — a particularly vital aspect for immigrant and refugee women, and other employment-disadvantaged individuals. There is also concern that the trend away from providing basic adult education will have a negative effect on women's job market possibilities.

The final area of concern is the eligibility criteria for several programs, which are seen as arbitrarily ruling outo many women who are in need of training. As a way of rectifying the problems identified, this paper notes that several groups have called for the implementation of a comprehensive women's employment strategy which would truly acknowledge and concretely help women overcome the particular barriers which they face in the labour market.

*****

INTRODUCTION

The issue which this paper raises is the impact the «Canadian Jobs Strategy» is having on Canadian women. This is a timely, if not urgent, question for several reasons. The Canadian Jobs Strategy [CJS], which is the federal government's approach to providing employment training for Canadians, has now been operating for roughly one year. The CACSW is concerned by reports from individuals and groups working in the training field that the Strategy is not meeting the needs of Canadian women.

Many women face a number of barriers in the workplace which result in their being economically disadvantaged. In many cases, they have received less training than men in preparation for paid employment, and their occupational choices based on that training are much more limited. The female labour force has grown by 119.4% between 1966 and 1982 [compared to 35.6% for the male labour force][1] but women continue to be grouped in the traditionally female white collar and service occupations [57.8% in clerical, sales and service occupations as of August, 1986].[2] Because of gender socialization, women have placed less emphasis on training in math and the sciences; they therefore find they are relatively ill-equipped to adapt to rapidly changing technology. Women are also less likely to be connected with networks that provide them with valuable information on job opportunities and ways to make the best use of their skills. Wages of women who worked full time for a year average only 66% of the average earnings of men.[3] And some women never make it that far; family responsibilities force them to leave the labour market, or never enter it at all.

Newly emerging factors make the CJS's treatment of women a critical issue. There is a general consensus that the jobs women perform in the paid work force [i.e. clerical, sales, service and manufacturing work] will be among those most directly affected by computerization [although the exact results are not easy to predict]. The rapid and large scale introduction of computer technology is changing the types of skills and knowledge required for many jobs. Training and re-training opportunities for workers, especially

women workers, are absolutely crucial if they are to keep pace with changes and avoid dislocation and unemployment.

The situation of women in the labour market also makes them particularly vulnerable to any disruptive effects of free trade. Industries commonly cited as likely to suffer job loss as a result of free-trade are precisely those industries in which a high proportion of women are found-clothing, textile, footwear and several manufacturing industries. It is largely unknown what impact free trade would have on the service industries [i.e. insurance, accounting, consulting, banking, etc.] where many women are also employed, mainly in clerical work.

Studies have shown that women who have been displaced or unemployed due to major lay-offs tend to experience longer periods of unemployment and a greater decline in income than men. Dislocation arising from a free trade pact would greatly increase the numbers of workers requiring upgrading and retraining for new jobs. Unless training and adjustment programs recognize the specific barriers women face, there is a danger the inequalities women experience in the labour force will increase.

An investigation of the CJS was undertaken over a two and one-half month period in an attempt to document, in both quantitative and qualitative terms, the situation of women under the new Canadian Jobs Strategy, as a basis for possible Council recommendations for action. A number of key questions needed addressing:

- Are women participating fully and equally in all CJS training programs? Are targets for women's participation being met? Are they meaningful?

- In what occupations are women receiving training? Are women being encouraged to consider the complete range of occupational options, including those which lead to better-paying jobs?

- Are the training programs designed to meet the individual needs of women? Are women learning valuable skills which will expand their job possibilities?

- Are the women who need it most getting into the training programs? Are particular groups at a disadvantage?

Information has been drawn from a number of people working in the training field — in community colleges, non-profit agencies which co-ordinate training programs, Local Advisory Councils [which advise government on the CJS], and organizations concerned with women's training and employment. Other sources of information included Employment and Immigration officials at national and regional levels, those concerned with women's training and employment and those concerned with CJS policy and operation.

The first part of this paper briefly outlines the orientation and content of the CJS. The second part discusses how the CJS is operating and how well it is serving women.

THE CANADIAN JOBS STRATEGY

The Promise

In June 1985 the federal government announced far-reaching reform of its training and job development policies. The new «Canadian Jobs Strategy» promised a fundamental change in the way the federal government invested in human resources. Training and job development were to be geared to the ongoing needs of the labour market, specifically the private sector. The first stated principle of the new strategy was that «training and job creation... be economic in orientation with emphasis on small business and support of entrepreneurship.»[4] On a more concrete level it promised to provide Canadians with valuable skills, practical work experience and meaningful employment opportunities, with a strong orientation toward providing assistance to those who need it the most.

Women would be full and equal participants in the new strategy, with the concept of equity integral to each program. To this end, goals would be established for the fair participation of each target group [women, Native people, disabled persons and visible minorities] in each program. If it appeared targets would not be reached, special measures, such as a promotional campaign, would be undertaken. Ultimately, the Canadian Jobs Strategy was to prepare Canadians for the future, by building a skilled. resilient, internationally competitive labour force, resulting in lasting growth and job security for Canadians.

In the May 1985 Budget, the government announced an additional allocation to the existing training budget — $900 million for the CJS for each of 1985-1986 and 1986-1987. In the following budget, February 1986, it cut the additional funding for 1987-1988 by $100 million, to $800 million for that year. In addition, $100 million, for three years [1986-87 to 1988-89], was directed to the «enhanced employment initiatives for social assistance recipients» program, which in turn partly accrues to the Canadian Jobs Strategy. [This program is discussed later.] Total federal spending on labour market programs is expected to be $1.8 billion in 1987-88.[5]

The Content

Six new programs were created under the CJS:

- Job Development

This program offers employers a wage subsidy, contribution to training costs and some capital costs to hire and train unemployed workers, with a combination of on- and off-the-job training for up to 52 weeks. It is designed for the long-term unemployed, especially those who need assistance overcoming barriers [e.g. physical or mental disabilities, negative self-image, older workers]. There are three main thrusts to this program.

«Individualized subsidized jobs» [ISJ] are for the unemployed who need an individualized training plan to help them overcome barriers. It provides incentives to employers to hire and assist these individuals with federal payment of training costs and wages.

Another mechanism, geared to the «severely employment disadvantaged» [SED] provides funding to organizations, industries or businesses to establish projects which offer appropriate life skills, basic job readiness, job training, placement and job opportunities.

The general, or regular, Job Development projects, for job-ready longer-term unemployed individuals, combine relevant training with skill acquisition and related work experience.

Eligibility for the Job Development program is restricted to those who have been unemployed for 24 of the last 30 weeks [i.e. at least 6 months]. The emphasis is on providing funds to private sector employers, but voluntary and community sectors are eligible if they can provide work experience and skills that meet local needs and opportunities. In the case of a non-profit organization, up to 100% of the total project costs can be covered. Job Development is the most heavily funded of the six programs [$700 million for 1985-86].

- Job Entry/Re-Entry

Job Entry/Re-Entry provides up to 52 weeks of skills training and on-the-job work experience for youth [15 to 24] and for women who have been out of the labour force for at least 3 years. The «Entry» program is for those unemployed for 26 consecutive weeks of the last 52, or those employed for only 20 hours a week or less. The «Re-Entry» component is specifically geared to women returning to the workforce after years of working as homemakers. Eligibility is restricted to those out of the labour force or unemployed for 3 years, or working 20 hours a week or less. It provides basic orientation to the labour market, job search techniques and training

allowance or UI benefits, whichever is greater. Dependant Care Allowances are also available, and have been extended to part-time trainees.

Business, labour, community groups, the public sector or individuals can act as co-ordinators, who design training plans, recruit and assess participants, place them with training hosts, arrange off-site training and monitor and report on their progress. Co-ordinators work under contract or on a fee-for-service basis. The Job Entry program was allocated $350 million in 1985-86.

- Skill Investment

The «Skill Investment» program provides up to 3 years of assistance for employees to take full or part-time training leave from their job. The government subsidizes some of the training costs and the wages paid to employees during their leave. The «extended training leave» option allows employees to take full-time leave, with their employer paying one third of their wages and the federal government paying another third. The «small business training» option allows for a combination of on- and off-the-job training. Employers are reimbursed up to 60% for wages paid to workers during off-the-job training and up to 25% for wages paid during on-the-job training, to a maximum of $350 a week. It is meant for workers in jobs affected by changing technology or changing market conditions. This program was allocated $100 million in 1985-86. [It must be noted that Skill Investment and Skill Shortages are not as yet operating in Quebec, as the provincial and federal governments are still negotiating an agreement.]

- Skill Shortages

Through this program, employers can be financially assisted [i.e. wages partially paid] for up to 3 years for providing training to workers in skills which are in short supply. Employers provide on-the-job training to either their own employees, or newly-hired employees. If industry is unable to do

the training, the government can under this program, arrange the training of unemployed workers through community colleges and other institutions. Fifty million dollars was directed to this program in 1985-86.

The above four programs are directed at either individuals wanting or needing training or employers as potential providers of training. The following two programs are oriented more indirectly toward creating training opportunities, and as such cannot be assessed according to the same criteria as the others.

- Community Futures

Through «Community Futures» support can be provided to the private sector and local community initiatives for job creation in communities hit by mass lay-offs, plant closures or a depression. Employment and Immigration identifies such communities, and provides the operational costs for a local committee. This committee decides which of the various approaches available under the Community Futures program would best address the particular circumstances of their community.

The program options available include Local Employment Assistance Development [LEAD], through which grants and contributions are provided to stimulate job creation [this option is now being phased out]; Business Development Centres, which are lending and/or investment institutions; Re-location and Exploratory Assistance, which pays the travel costs to relocate workers; Self-Employment Incentive, designed for social assistance or UI recipients who want to set up their own small businesses; Direct Purchase of Training option, whereby training can be purchased for individuals or groups; and Community Initiatives Fund, which is a small fund for projects which cannot be funded under other programs or for communities hit by disaster. Community Futures was allocated $150 million in 1985-1986.

There are roughly 20 to 25 communities in Canada benefitting from the Community Futures program, and the number is expected to reach 100 by the end of 1986-87 fiscal year. As this program is not designed for individuals, it is not feasible to establish targets for the participation of target groups. However, women are participating to some extent in the local committees of the designated communities, and their overall participation rate is estimated at 36%.

- Innovations

Through this program, the federal government can fund innovative pilot projects on a cost-shared basis. Priority areas for receiving funding include training in new technologies, new delivery systems for learning, bridging programs to help workers enter or re-enter the work force, alternative work arrangements and more effective links between training and job creation.

The decision as to which projects are funded rests with Employment and Immigration national headquarters. Seventy projects have received nearly $42 million from the federal government, and nearly $23 million from other sources.

Of the current projects, four are specifically designed to benefit women. In Nova Scotia, a documentary film is being made on five women entrepreneurs; in Waterloo, a project has been mounted to increase the number of women inventors in Canada by developing prototype workshop material; in Toronto, the City is operating a program to encourage women employed in traditional occupations to develop their abilities, interests and goals in non-traditional jobs and to improve their skills through training; in Victoria, businesses will be owned and operated by women who will first investigate and learn about business ownership. Of the 70 projects operating, at least 11 are designed for youth; 7 for the physically or mentally disabled; 5 for native people; 2 for social assistance recipients; and 1 for immigrants or refugees [there is no gender specified for these groups].

Summer Job Creation/Career-Oriented Training — Challenge '86

Challenge '86 is the federal government's summer employment development program for students. Technically, it falls within the Job Entry program, but it is administered and budgeted separately. Challenge '86 cost $210 million in 1986, with $180 million of this allocated from CJS. The program consists of three primary components.

More than two-thirds of the budget goes to Summer Employment/ Experience Development [SEED] which offers a wage subsidy to non-profit organizations, the private sector, municipalities and educational institutions for career and study-related jobs for returning students. The government pays 50% of the wages for positions in the private sector, and up to 100% of the minimum wage for municipal and educational organizations; neither group has to pay any employee benefits. Non-profit organizations receive 100% of the minimum wage, but must pay employee benefits.

The Work Orientation Workshop [WOW] is designed for disadvantaged students and potential school-leavers. It offers work experience, usually in a small business, and workshops focused on teaching orientation to working, dress, manners, personal banking, etc. Students are encouraged to return to complete high-school.

The Student Business Loan Program offers interest-free loans of up to $2000 to allow students, alone or with a partner, to initiate their own business for the duration of the summer. Loans are interest-free until the fall, when full repayment becomes due.

In previous years the government's entire summer employment budget was allocated to community or public agencies. In 1986, the budget was split, with roughly 65% going to the non-profit sector and 35% to the private sector [this varies somewhat between regions]. The budget for SEED was also reduced significantly from $163 million in 1985 to $127 million in 1986. This caused serious concern among non-profit organizations, which experienced cut-backs and were not able to offer the same level of employment to

students over the summer. They also believe jobs they create are more beneficial to the students than jobs created in the private sector, and more useful to society. Just over half [51.6%] of the participants in Challenge '86 were female.

Enhanced Employment Initiatives for Social Assistance Recipients

A strategy to enhance the employability of and employment opportunities for social assistance [i.e. welfare] recipients was announced by the federal government in September 1985. Three of the six CJS programs are used in this effort — Job Entry, Job Development and Innovations. The plan, which was agreed upon by the Ministers of Health and Welfare and Employment and Immigration at the federal level and the ministers of social services and employment at the provincial and territorial levels, included the establishment of targets for the participation of social assistance recipients in Job Entry and Job Development and the use of the Innovations program to develop new ways of enhancing the employability of social assistance recipients. Similar provincial and territorial employment and training programs would also be used.

Employable social assistance recipients would be referred to CJS or provincial training programs; money that the provinces would have spent for social assistance payments to these people would be diverted to these training programs. At the same time, the federal government would transfer an equal amount of money under the Canada Assistance Plan [CAP], as the federal share of the social assistance payment, to the training programs. Money a social assistance recipient receives in training allowance will not be deducted from his or her social assistance payment, as was previously the case.

Only three provinces — British Columbia, Saskatchewan and Newfoundland — have thus far entered into such an agreement with the federal government; others are close to signing. British Columbia has target levels of 35% for Job Entry and 30% for Job Development; Saskatchewan has committed 20% of the

spaces in Job Entry and Job Development to social assistance recipients; and Newfoundland has targets of 20% for both programs.

At present there has been no data made available by Employment and Immigration on the participation of social assistance recipients by gender. It must be noted that social assistance recipients participate in the Job Development and the Job-Entry/Re-entry programs in provinces and territories which have not entered into this special agreement, as these programs are specifically geared to employment disadvantaged individuals.

One of the motivating factors for this initiative was the rapidly increasing social assistance caseloads of CAP, and the recognition of the growing number of «employable» persons receiving welfare. The initiative is receiving $100 million for a three-year period, matched by the provinces for a total of $600 million; it is expected that social assistance payments made under CAP will be reduced by the same amount.

The federal government has stressed that the essential mandate of CAP, which is to provide for people who are not able to support themselves, will not be compromised; this is not to be «work for welfare». However, social welfare groups are concerned there is opportunity for social assistance recipients to be coerced into entering training and employment programs which do not provide them with a genuine opportunity to become self-sufficient.

The question of who is «employable» is of particular concern for single female parents who must contend with the issue of child care. Social welfare advocates are calling for a full evaluation of the programs operating under this initiative which takes the concerns of people and not just cost savings to governments into account. An evaluation component is built into each agreement, with Employment and Immigration responsible for the evaluation of federally-sponsored programs [i.e. CJS], and Health and Welfare for provincial programs. However, there have been no evaluations made at this early date.

Local Advisory Councils

The content of each of the CJS programs is partly shaped by Local Advisory Councils [LACs], established in every province and territory except for Quebec. LACs, which are made up of MPs, other government levels, business, unions and community organizations, meet regularly to discuss labour market information, the operation and dispersal of funds, and the progress of the CJS in their local areas. The influence of LACs is said to vary from place to place.

In October 1985, the CACSW recommended that membership of each LAC consist of equal numbers of women and men, including representatives of women's groups. [For other Council recommendations on training see Appendix 1.] Of the 127 LACs set up to date only about 30% of members are women, and roughly 5% of the membership represents women's groups.

THE CANADIAN JOBS STRATEGY IN OPERATION – IMPACT ON WOMEN

Women's Participation in Training

As mentioned previously, the federal government has established national targets for women's participation, as well as for other target groups, for each of the CJS programs. National targets are to be used by the Regions to establish regional targets. Regional managers have the option of initiating special measures, such as an advertising campaign, if it appears targets will not otherwise be met. One of the initial concerns regarding the Canadian Jobs Strategy, indicated by early data counts, was women's participation in training was relatively low and targets for their participation were not being met. More recent data compiled by Employment and Immigration reveals a somewhat brighter national picture for women in nearly all of the programs; however, there are significant variations between provinces/territories.

Data for the 1985-86 fiscal year shows women's participation at 45.1% in Job Development [target 35%]. The lowest rate for this program was 28.5% in Manitoba, and the highest was 56.5% in the North West Territories.

Women were 53.9% of the participants in Job Entry [target 50%]. The lowest rate was 0% in the North West Territories and the highest was 59.7% in New Brunswick.

For the Re-entry component, women were 99.4% of the participants [the target was 100%; a handful of men were admitted into the program]. Saskatchewan had the lowest rate [92.6%]; several provinces and territories reached 100%.

Women had a very poor participation rate in the Skill Shortages program. The target is 20%; actual participation was 10.3%. The North West Territories and Quebec had a 0% participation rate; Prince Edward Island had 54.4% participation.

The Skill Investment program's target was 30%. For the «small business training» option, women were 33.1% of the participants. The lowest rate [0%] occurred in Quebec, and the highest rate [56.8%] in Prince Edward Island. Only 16.5% of the participants in the «extended training leave» option were women. In six provinces/territories no women took part in this option, while in New Brunswick, 34.4% participated.[6]

The most up to date data issued by Employment and Immigration for the 1986-87 fiscal year is based on participation to October 1986.[7] [See Appendix 2 for total funding and estimates of funds directed to women for each program]. Women's participation is as follows:

Program	Women's Participation [1986-87]
Job Development	45.1%
Job Entry	
— Challenge '86	51.6%
— Job-Entry and Re-entry [combined]	68.0%
Skill Shortages	10.3%
Skill Investment	31.2%
Community Futures	36.0%
Innovations	not applicable

While it is difficult to collect data on a regional basis, as it can be collected for different time periods and be based on different program breakdowns, recent data gathered from the B.C./Yukon Region, Calgary and Saint John indicate that women's participation can vary from region to region. For example, in Saint John, women's participation in Job Entry is 39% [April-June 1986][8] while the B.C./Yukon rate is 53% [as of May 31, 1986][9] and the national rate is 63.5% [1985-86]. Women's participation in Job Development was 30% in Calgary [April to October 1986][10] and 25% in Saint John [April-June 1986]. Under the «small business training» option of Skill Investment, Calgary showed a rate of 36%, while Saint John had 26.7% [for the same time periods as previous rates]. Under Skill Shortages, women's participation was 3.7% in Calgary, 0% in Saint John, and 12.8% in the B.C./Yukon Region. The participation rate for women in SEED in Calgary was 43.6%, while the national average was more than 50%. It must be noted there is little evidence as to the gender composition of other target groups — Native people, visible minorities, disabled persons and youth and older workers.

It is evident from the data issued by Employment and Immigration that relative to women's overall participation in the labour force [roughly 40%], women are, in general, participating fully in some of the CJS programs [e.g. Challenge '86, Job Entry/Re-entry, and Job Development] or are at least meeting the established targets [e.g. Skill Investment]. A continuing exception

to this is the Skill Shortages program, where women show a very poor participation rate. There are also indications that women's participation varies considerably in some programs across the country.

The Occupational Focus of Training

One of the concerns raised by those in the training field is that it appears the majority of training for women under the CJS is in the traditional, limited-income occupations of clerical, sales and service. National data on women's participation by occupation is not available from Employment and Immigration at the time of writing this paper. However, lists of approved projects from various regions give some indication of the situation, particularly in the Job Entry/Re-entry program. The Provincial Advisory Council on the Status of Women of Newfoundland and Labrador reports that 4 of 11 Re-entry programs in Newfoundland teach office skills; there are 4000 unemployed clerical workers in the province.[11] The four Re-entry projects in Saint John, New Brunswick are training 77 women in homemaking, clerical and word processing occupations. Of the 10 Job Entry projects in Saint John, 6 offer training in sales, food services industries and hospitality; the other 4 offer training in light manufacturing, warehousing in food industries, daycare cooks and cooking.[12] In Toronto, all except one of 16 Re-entry programs were in sales, clerical services and health occupations.[13] In the British Columbia/Yukon region, 36% of the training positions filled by women in the Job Development program were in clerical, sales, and service occupations [the occupation of another 18% of women's positions was unknown]. Of 20 Re-entry projects approved for the B.C./Yukon Region, nearly all of them are related to office skills and clerical occupations.[14] This finding also holds true for the Ontario and Manitoba projects approved under Job Entry/Re-entry.

Many individuals and groups concerned with training for women consider the orientation of women's training toward traditional occupations to be a major problem. A large portion of women currently unemployed [55%] worked in sales, service and clerical occupations.[15] Groups like the Ontario

Committee on Non-Traditional Occupations for Women and Action Travail des Femmes in Quebec have protested against the apparent lack of training of women in non-traditional and higher-paying fields. Some bridging programs, such as INTO [Introduction to Non-Traditional Occupations] and WITT [Women in Trades and Technology], which prepare women for non-traditional skill training are being threatened with budget cuts. The federal policy of reserving 30% of training seats in non-traditional job areas for women was abolished, but later reinstated for the 1986-87 fiscal year, after lobbying from women's organizations.

Although the CJS stresses «equity» for all programs and has established targets for the participation of disadvantaged groups, including women, evidence suggests that regional Employment and Immigration managers are committed to the equity principle in differing degrees. Thus, only some areas of the country are encouraging women into non-traditional, better-paying occupations. Many believe there is a need for an overall national strategy to tackle head-on the persistent problem of the occupational segregation of women.

Responsiveness to the Needs of Individuals

Are training courses truly responsive to the needs of individuals? Are they designed for participants or for employers? Many groups in the training field are critical of training courses being offered for their lack of responsiveness to the real needs of the trainees. They feel that, in general, the courses teach skills which are not transferable to other workplaces and which lead to dead-end job ghettoes. Those in the non-profit sector see this as a consequence of the greater role being played in training by the private sector, due to lack of expertise in training and lack of concern for the long-term benefits to individuals.

Community and non-profit organizations concerned with the treatment of disadvantaged women, especially immigrant and refugee women, in training, point out that these groups require special help to make the transition from

chronic unemployment and underemployment to success in the labour market. This includes «bridging» components such as non-sexist instructors and counsellors, child care assistance, transportation assistance, support in coping with personal crisis, self-confidence building, student advocacy and life-skills instruction. Training not accompanied by such bridging elements will lead to dropouts and failure for employment — disadvantaged women. Some fear that in order to minimize costs, employers may be tempted to exclude those most in need of training in favour of more educated, experienced women. Critics suggest Employment and Immigration hire personnel experienced in evaluating training packages, and that with regard to Job Entry/Re-entry and Job Development, only those training courses which include essential bridging components geared to the needs of training participants should receive approval.

A major concern of groups attuned to the need for basic education among Canadian adults is the increasing shift of focus away from institutional academic upgrading and skill development toward employment training. Job Entry/Re-entry and Job Development are specifically aimed at the undereducated, unskilled and unemployed, but provide little time for upgrading in reading, writing and math. These groups argue that training periods are too short generally, but particularly for learning basic skills which are necessary to prepare adult students for entry into employment training. They believe that skill training without adult basic education will severely limit women's job market possibilities, and suggest that educational upgrading should be made an integral part of Job Entry/Re-entry and Job Development courses.

The Eligibility Criteria

A number of women's training organizations report that new eligibility criteria for Job Entry/Re-entry and Job Development exclude many women who are most in need of retraining.

Job Re-entry stipulates that trainees must have been out of the labour force for three years, or be employed for not more than 20 hours a week; Job Entry restricts eligibility to those who have been unemployed for 26 consecutive weeks of the last 52 weeks; Job Development is restricted to those who have been unemployed for 24 of the last 30 weeks. However, out of economic necessity, women are taking less time out of the workforce to care for young children. Those who cannot afford three years out of the workforce are precisely those most in need of training. The criteria for Job Development and Re-entry also disqualify a large number of women who are marginally employed in low-paying jobs, recently unemployed or new Canadians. These groups were previously eligible to apply for such programs.

One solution put forward is to replace the present criteria, with less arbitrary, more flexible ones based more on the principle of need. Under this principle an individual woman would not automatically be considered ineligible if, for instance, she worked as a dishwasher for just over 20 hours a week, and was strongly motivated to train for some other occupation.

Other Issues

Under the CJS, training allowances have been increased and extended to part-time trainees, and more trainees are entitled to receive dependant care allowances for young children or disabled dependants. However, there are reports the allowance is still inadequate to meet the needs of individuals with families to support. In addition, the practice of provincial governments of deducting training allowances from social assistance benefits makes it extremely difficult for the neediest women to take training. Several groups have recommended there be federal-provincial negotiations on this issue, and that the training allowance be raised to at least the provincial minimum wage.

It has also been reported that lengthy waiting periods for training often result in loss of child care, or complicate the process of securing it in a system that is inadequate to meet the demand. In addition, dependant care allowances do not reflect the actual costs of providing child care.

CONCLUSIONS

The Canadian Jobs Strategy is a $1.6 billion federal labour market strategy, with programs operating in every corner of the country. Without a good deal of time and full access to CEIC information systems it is almost impossible to capture a complete and accurate picture of the strategy in operation and its impact on women. However, certain general conclusions can be drawn based on the evidence which has been made available.

Records of women's participation nationally, on a program by program basis, reveal women are participating in most training programs at levels at least equal to their overall rate of participation in the labour force. [This does not rule out the possibility of their being significantly underrepresented in particular training projects.] However, women continue to show poor participation in the Skill Shortages program, which is made up mainly of traditionally male occupations considered to be short supply. Evidence suggests that the majority of women are receiving training in traditionally female and lower-paying occupations.

While studies have shown several reasons why women continue to train in predominantly female occupations, [including such factors as socialization, anticipated discrimination or harassment, less pay in some blue-collar occupations than in clerical occupations and requirements for skill investment which conclict with family responsibilities], there is agreement that special initiatives and programs in place could speed progress toward occupational diversification and economic parity with men.

Experts in labour market issues recommend that women should be encouraged to pursue training, or be directed towards occupations where working conditions and wages are expected to be better than the average in the coming years, regardless of the comparative numbers of men and women. Several groups are calling on the federal government to mount a women's labour market strategy, which would also reach students, to achieve this crucial goal.

There is also some indication that the CJS programs could work more effectively for women if training projects were oriented more to meet the specific needs of trainees, particularly employment-disadvantaged women. In general, women would benefit the most from being trained in transferable [generic] skills. Many women need bridging components, as well as basic adult upgrading, as a prerequisite for moving into job training. Without these critical components the longer-term benefits of training for women will be only minimal. Other areas where adjustment could be made are in the eligibility criteria, which have the effect of ruling out many women who are in need of training, and the limited training and dependant care allowances and number of day care spaces, which continue to be critical factors influencing women's participation in training.

The constant influx of new technology affecting the nature of women's jobs, and the job dislocation which is expected in some sectors as a result of a free trade agreement with the U.S. are two factors creating an even more urgent need for effective training programs for women. Only if such a mechanism is put in place, and linked with employment equity and pay equity strategies, will Canadian women be able to improve their labour force and economic status.

APPENDIX 1 CACSW RECOMMENDATIONS ON JOB CREATION AND TRAINING [1979-1985]

Job Creation and Training Policies **A1.1**

Job Creation — January 1979

The CACSW recommends

1. that, in provincial and federal contracts, affirmative action and special measures be included to ensure that women are receiving their fair share of jobs, career opportunities, and special training.
2. that, in cost-sharing programs between the federal and provincial governments, affirmative action and special measures be included to ensure that women receive their share of jobs, career opportunities, and special training.
3. that more encouragement be given to both private and public sectors to create new and more imaginative approaches to work, such as part-time work, work-sharing plans, and flexible hours for both men and women.

Surveillance of Programs — January 1979

The CACSW recommends

1. that an accountability report of women's participation in training and opportunities programs be set up to determine how federal monies are being spent in tripartite programs between the federal government, provincial governments, and unions.
2. that more long-term studies on the future needs of women be done by organizations such as the Economic Council of Canada, the Department of Employment and Immigration, and the Institute of Research on Public Policy Planning.
3. that a study be done on the rapidly aging population of Canada with particular attention to the effect on women, who are disadvantaged in pension plan opportunities.
4. that better use be made of the Canadian Human Rights Commission, including test cases of legislation that discriminates on the basis of sex, to establish premises and set priorities for the future.
5. that the CACSW itself act as a monitoring body on the above suggestions.

Job Creation and Training Policies **A1.2**

Training Policies — June 1980

The CACSW recommends

1. that minimum participation rates for women be established before the initiation of any employment program.
2. that a procedure to monitor and evaluate female participation in and successful completion of programs be established and that the procedure include substantial input from women's groups.
3. that the training allowance system be amended to meet more realistically the financial needs of women, especially women with dependants.
4. that there be a specific and systematic policy designed for re-entry women and women with dependants and with particular employment problems.
5. that under the Local Economic Development Assistance Program which assists in establishing small businesses, extra assistance be given to women proprietors.
6. that, with reference to programs for language training for immigrant women, the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) examine the proposals revised by the CACSW in October 1979 which stress the extension of language programs.

Job Creation and Training Policies **A1.3**

Adolescent Women — June 1985

Whereas

- female adolescents are required to make educational and professional choices which may influence much, if not all, of their adult life
- in conformity with the standards which prevail in our society, male and female adolescents do not enter roles of equal status, with females traditionally entering low-status fields.

the CACSW recommends

1. that the federal government set up programs to encourage women and adolescents to develop skills in mathematics, science, and technology, and to have access to a wide range of trades and professions in areas where they are under-represented, so that they will not be restricted to traditional women's careers.
2. that, in all its programs serving youth in any way, the federal government ensure that the funds allocated benefit equally young women and young men, and that the eligibility requirements for such programs provide effectively equal access to both.
3. that the federal government, within the framework of federal-provincial talks on education, encourage discussion on means and programs necessary to achieve non-sexist education across Canada.
4. that the federal government encourage research in areas where information on adolescent women is lacking, and that such research take into account geographical location and ethnic or native origins of young Canadian women.

Federal Training Programs — October 1985

In order to ensure the equitable participation of women in the new Canadian Jobs Strategy, the CACSW recommends that the membership of each Local Advisory Council consist of equal numbers of women and men, including representatives of women's groups.

APPENDIX 2 WOMEN'S PARTICIPATION IN CANADIAN JOBS STRATEGY 1986-87

PROGRAM	TOTAL FUNDING [millions]	WOMEN'S PARTICIPATION* %	ESTIMATE OF FUNDS DIRECTED TO WOMEN [millions]
Job Development	$ 752.1	45.1	$ 339.2
Job Entry			
Challenge '86	131.1	51.6	67.7
Other Job Entry [Entry and Re-entry]	239.1	68.0	162.6
Skill Shortages	190.8	10.3	19.7
Skill Investment	82.6	31.2	25.8
Community Futures	117.8	36.0	42.4
Innovations	44.4	N/A	--
Residual Programming***	26.2	N/A	--
UI Section 38****	35.0	26.0	9.1
TOTAL	**$ 1,619.1****	**41.0**	**$ 666.5**

Source: 1985/86 CJS Funding and Participant Tables, September 1, 1986.

Notes: * Represents year to date participation.

** Excludes UI funds, operating costs and funds to other government departments.

*** Residual Programming — includes Skills Growth Fund and Employment Creation Grants and Contributions, which were operating prior to the introduction of the CJS.

**** UI Section 38 — is a job creation program whereby partial wages are paid to a worker through UI. The future of this program is uncertain.

N/A = Not Applicable

FOOTNOTES

1. Royal Commission on Equality in Employment, *Equality in Employment* (Ottawa: Minister of Supply and Services, October 1984), p.56.

2. Statistics Canada, *The Labour Force, August 1986* (Ottawa: Minister of Supply and Services, September 1986), Table 20, p.47.

3. Statistics Canada, *Income Distribution by Size in Canada 1984* (Ottawa: Minister of Supply and Services, April 1986), Table 72, pp.149, 150.

4. Government of Canada, *Employment Opportunities: Preparing Canadians for a Better Future.* First Ministers Conference on the Economy, Regina, Saskatchewan, February 14-15, 1985, p.8.

5. Department of Finance, Government of Canada, *Securing Economic Renewal — Budget Papers.* Tabled in the House of Commons by the Honourable Michael H. Wilson, Minister of Finance, February 26, 1986. (Ottawa: Department of Finance, February 1986), p.24.

6. Canada, Employment and Immigration Commission, "Canadian Jobs Strategy, Target Group Participation Rates 1985-86". Participation rates for each program, based on CEIC, Management Information Systems.

7. Data was supplied by CEIC, CJS, Planning and Monitoring, October 7, 1986, based on 1985-86 CJS Funding and Participant Tables, September 7, 1986.

8. Data for Saint John, N.B., was issued by CEIC in Saint John, N.B., October 1986.

9. Data for the B.C./Yukon region, was issued by CEIC Regional Headquarters, Vancouver, August 1986.

10. Data for Calgary was issued by CEIC Regional Headquarters for the Alberta/NWT Region, Calgary, October 1986.

11. The Provincial Advisory Council on the Status of Women, Newfoundland and Labrador, "Brief for Presentation to the Liberal Task Force on Full Employment", August 28, 1986.

12. This refers to training projects operating from October 1985 up to the present. Information was provided by CEIC in Saint John, October 1986.

13. Jill Smith, "Employment Equity — Economic Recovery and Non-Traditional Occupational Training for Women", brief presented to the Liberal Task Force on Full Employment, June 3, 1986, pp.8,9,10.

14. List of approved Re-entry projects for the B.C./Yukon Region was issued by CEIC Regional Headquarters in Vancouver.

15. Statistics Canada, *The Labour Force, August 1986* (Ottawa: Minister of Supply and Services, September 1986), Table 38, p.65.

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

LA PLANIFICATION DE L'EMPLOI

Les enjeux pour les femmes

par Wendy McKeen

Février 1987

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ i

INTRODUCTION 1

LA PLANIFICATION DE L'EMPLOI 4
- La promesse 4
- Le contenu 5

LA PLANIFICATION DE L'EMPLOI — CONSÉQUENCES POUR LES FEMMES 14
- La participation des femmes 14
- Les secteurs priviligiés par la formation 17
- L'adéquation de la formation aux besoins des gens 19
- Les critères d'admissibilité 21
- Autres questions 22

CONCLUSION 22

ANNEXES 25

RENVOIS 27

RÉSUMÉ

Le présent document traite des résultats de la Planification de l'emploi pour les Canadiennes. Il s'agit là d'un dossier particulièrement pressant compte tenu, d'une part, de l'avance rapide des technologies de pointe dans les secteurs où les femmes dominent et, d'autre part, des effets négatifs possibles du libre-échange à l'égard de la situation des femmes sur le plan de l'emploi. Il fournit une documentation de base sur le contenu et la raison d'être de cette vaste planification du gouvernement fédéral, de même que sur la façon dont elle touche les femmes dans la pratique. Nous avons obtenu l'information que nous présentons auprès d'un large éventail de personnes qui s'occupent de formation ou qui travaillent pour le gouvernement fédéral.

Par la Planification de l'emploi, le gouvernement fédéral promettait à l'ensemble des Canadiens de leur donner l'occasion d'acquérir des compétences utiles et une expérience professionnelle pratique et de voir s'offrir à eux des débouchés intéressants. Les femmes devaient profiter pleinement et également des nouveaux programmes créés. Or, nous avons constaté que leur taux de participation aux divers programmes de la Planification de l'emploi est, dans la plupart des régions, comparable à leur taux d'activité, mais qu'elles sont nettement sous-représentées dans le programme Pénuries de main-d'oeuvre qui assure, comme son nom l'indique, une formation dans des domaines où la main-d'oeuvre est rare. Nous avons aussi constaté que la formation donnée aux femmes semble se limiter à certains domaines, notamment ceux qui leur sont traditionnellement réservés et qui sont mal rémunérés. Il semble de plus que la Planification de l'emploi ne cherche pas véritablement à encourager les femmes à opter pour des domaines nouveaux et mieux rémunérés et à y réussir.

D'autres facteurs sont à considérer. D'abord, jusqu'à quel point les nouveaux programmes assurent-ils une formation adaptée aux besoins des stagiaires? Apparemment, bien des cours portent sur des compétences non transférables à d'autres emplois et ne favorisent pas suffisamment la transition du chômage à l'emploi. Cela revêt une importance particulière dans le cas des immigrantes, des réfugiées et autres personnes désavantagées sur le plan de

l'emploi. Ensuite, la tendance à négliger les apprentissages de base ne risque-t-elle pas de nuire aux perspectives d'emploi des femmes? Enfin, les critères d'admissibilité à divers programmes n'ont-ils pas pour effet d'exclure les femmes qui ont le plus besoin de formation?

Pour atténuer tous ces problèmes, certains groupes, ainsi que nous le soulignons, réclament la mise en oeuvre d'une planification d'emploi s'adressant expressément aux femmes, c'est-à-dire une planification qui reconnaîtrait véritablement les besoins des femmes et qui les aiderait par des moyens concrets à surmonter les obstacles auxquels elles se heurtent sur le marché du travail.

*****

INTRODUCTION

Le présent document porte sur les résultats de la Planification de l'emploi pour les Canadiennes. La question est fort opportune, sinon pressante, pour plusieurs raisons. La Planification de l'emploi, c'est-à-dire la stratégie fédérale destinée à assurer la formation de la main-d'oeuvre canadienne, a été lancée il y a environ un an. Compte tenu de rapports de particuliers et de groupes qui travaillent dans le domaine de la formation et selon lesquels la Planification ne répondrait pas aux besoins des femmes, le CCCSF s'est penché sur la question.

Quantité de femmes se heurtent à de nombreux obstacles sur le marché du travail, ce qui les défavorise sur le plan économique. Dans bien des cas, les femmes sont moins bien préparées à l'emploi que les hommes et leurs choix professionnels s'en trouvent d'autant limités. La main-d'oeuvre féminine a augmenté de 119,4 p.100 entre 1966 et 1982 [comparativement à 35,6 p.100 pour la main-d'oeuvre masculine][1]. Pourtant, les femmes sont toujours concentrées dans des occupations qui leur sont traditionnellement réservées, des emplois de cols blancs et du secteur des services [57,8 p.100 dans les écritures, la vente et les services en août 1986][2]. La socialisation fondée sur le sexe a amené la plupart des femmes à attacher moins d'importance aux mathématiques et aux sciences. En conséquence, les femmes se trouvent relativement mal équipées pour prendre le virage technologique. Elles sont aussi moins susceptibles que les hommes de faire partie des réseaux qui pourraient leur fournir d'utiles renseignements sur les perspectives d'emploi ou sur les façons d'exploiter au mieux leurs compétences. Des femmes ayant travaillé à temps plein pendant une année ont une rémunération qui représente en moyenne à peine 66 p.100 de celle des hommes[3]. Par ailleurs, certaines n'ont même pas cette possibilité: les responsabilités familiales les forcent à quitter le marché du travail ou même à ne jamais en faire partie.

De nouveaux facteurs apparaissent, qui font de la situation des femmes par rapport à la Planification de l'emploi un enjeu critique. On s'accorde généralement à dire que les emplois qu'occupent les femmes [notamment dans les écritures, la vente, les services et la fabrication] seront parmi les plus

directement touchés par l'informatisation [encore qu'il soit difficile de prévoir des résultats exacts]. L'introduction rapide et massive de l'informatique appelle des compétences et des connaissances nouvelles pour bien des emplois. Il faut donc absolument offrir des possibilités de formation et de recyclage aux travailleurs, et particulièrement aux travailleuses, si l'on veut que les unes et les autres suivent le rythme du changement et échappent à la mutation et au chômage.

De plus, la situation des femmes sur le marché du travail les expose particulièrement aux effets perturbateurs que pourrait avoir un accord de libre-échange. Les industries qui sont le plus souvent mentionnées parmi celles qui risquent d'accuser des pertes d'emplois advenant la conclusion d'un tel accord sont précisément celles qui comptent une forte proportion de femmes : vêtement, textile, chaussure et plusieurs industries de fabrication. L'impact du libre-échange sur le secteur des services [c.-à-d. les assurances, la comptabilité, la consultation, le secteur bancaire, etc.], où les femmes sont également nombreuses — surtout dans les emplois de bureau — est inconnu.

D'après diverses études, les femmes qui sont déplacées ou qui se retrouvent sans emploi en raison de licenciements collectifs, restent en général plus longtemps en chômage et subissent une plus grande perte de revenu que les hommes. La désorganisation qu'entraînerait un accord de libre-échange accroîtrait considérablement le nombre de travailleurs appelés à se perfectionner et à se recycler en vue de nouveaux emplois. À moins que les programmes de formation et d'adaptation ne reconnaissent les obstacles propres aux femmes, il est fort probable que s'accentueront les inégalités qui caractérisent la situation des femmes sur le marché du travail.

Nous avons mené une enquête sur une période de deux mois et demi pour définir, en termes quantitatifs et qualitatifs, la situation des femmes par rapport à la nouvelle Planification de l'emploi et étayer les éventuelles recommandations du Conseil à cet égard. Un certain nombre de questions de fond se posaient :

- Les femmes participent-elles pleinement et également à tous les programmes de formation de la Planification de l'emploi? Les objectifs de participation des femmes sont-ils atteints? Sont-ils valables?

- Dans quels domaines les femmes reçoivent-elles une formation? Les femmes sont-elles encouragées à envisager la gamme complète des perspectives professionnelles, y compris celles qui déboucheront sur des emplois mieux rémunérés?

- Les programmes de formation visent-ils à répondre aux besoins particuliers des femmes? Les femmes acquièrent-elles des compétences utiles qui leur permettront d'élargir leurs horizons professionnels?

- Les femmes qui en ont le plus besoin profitent-elles des programmes de formation? Y a-t-il des groupes particuliers qui se trouvent désavantagés?

Nous avons consulté un certain nombre de personnes qui oeuvrent dans le domaine de la formation — dans les collèges communautaires, les organismes à but non lucratif qui coordonnent des programmes de formation, les conseils consultatifs locaux [qui fournissent des avis au gouvernement sur la Planification de l'emploi] et les organisations qui s'intéressent à la formation et à l'emploi des femmes. Nous nous sommes de plus adressées aux fonctionnaires des bureaux national et régionaux d'Emploi et Immigration Canada, et notamment à ceux qui s'occupent de la formation et de l'emploi des femmes et à ceux qui s'occupent de la Planification de l'emploi et de son fonctionnement.

Dans un premier temps, nous exposerons brièvement l'orientation et le contenu de la Planification de l'emploi. Ensuite, nous verrons comment elle fonctionne et dans quelle mesure elle répond aux besoins des femmes.

LA PLANIFICATION DE L'EMPLOI

La promesse

En juin 1985, le gouvernement fédéral annonçait une vaste réforme de ses programmes de formation et de développement de l'emploi. Par sa nouvelle Planification de l'emploi, le gouvernement fédéral promettait de changer radicalement sa façon de mettre en valeur ses ressources humaines. Ses programmes de formation et de développement de l'emploi devaient être axés sur les besoins actuels du marché du travail, en particulier dans le secteur privé. Le premier principe de la nouvelle stratégie fédérale était «d'axer la formation et la création d'emplois sur l'économie et de mettre l'accent sur la petite entreprise et l'aide à la création d'entreprises»[4]. On promettait donc aux Canadiens, de façon plus concrète, de leur permettre d'acquérir des compétences utiles, une expérience professionnelle pratique et de bonnes occasions d'emploi, en visant surtout ceux et celles qui en avaient le plus besoin. Les femmes pourraient profiter pleinement et également de la nouvelle stratégie, la notion d'équité se retrouvant dans chaque programme.

Afin de respecter cette équité, on établirait des objectifs pour que chaque programme assure la participation d'une juste proportion de chaque groupe cible [les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles]. Si les objectifs se révélaient difficiles à atteindre, le gouvernement prendrait des mesures spéciales et entreprendrait, par exemple, une campagne de publicité. La Planification de l'emploi avait pour but, en définitive, de préparer l'avenir des Canadiens en constituant une population active qui soit qualifiée, qui soit souple et qui sache affronter la concurrence internationale, ce qui assurerait aux Canadiens non seulement une croissance stable mais aussi la sécurité d'emploi.

Dans son budget de mai 1985, le gouvernement annonçait une affectation supplémentaire de 900 millions de dollars à la Planification de l'emploi pour chacune des années financières 1985-1986 et 1986-1987. Dans le budget suivant, celui de février 1986, le gouvernement rognait 100 millions sur les crédits supplémentaires de 1987-1988, ce qui laissait 800 millions pour cette

année-là. De plus, une somme de 100 millions, répartie sur trois ans [de 1986-1987 à 1988-1989], a été réservée pour le programme des Initiatives pour l'amélioration des perspectives d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale, programme qui, du reste, profite en partie à la Planification de l'emploi. [Ce programme est exposé en détail plus loin.] Les dépenses fédérales totales consacrées aux programmes de main-d'oeuvre devraient se chiffrer par 1,8 milliard de dollars en 1987-1988[5].

Le contenu

Six programmes ont été établis dans le cadre de la Planification de l'emploi.

- Développement de l'emploi

Ce programme offre aux employeurs une contribution notamment au chapitre des salaires, de la formation et de certaines dépenses d'immobilisation, pour les inciter à embaucher et à former des travailleurs en chômage; cette formation peut se faire en partie au travail et en partie à l'extérieur et peut durer jusqu'à 52 semaines. Le programme s'adresse aux chômeurs de longue date, surtout aux personnes qui ont besoin d'aide pour surmonter des obstacles particuliers [par exemple, les personnes souffrant d'un handicap mental ou physique, ayant une image négative d'eux-mêmes, ou âgés]. Il comporte trois grands volets.

Premièrement, les «emplois subventionnés individuellement» destinés aux sans-emploi qui ont besoin d'un programme de formation personnalisé leur permettant de surmonter certains obstacles. Les employeurs sont encouragés à embaucher ces personnes et à leur venir en aide, le gouvernement fédéral prenant en charge les dépenses associées à leur formation et à leur rémunération.

Le deuxième volet est destiné aux «personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi» et offre une aide financière aux organisations, aux industries ou aux entreprises qui mettent sur pied des activités destinées à permettre l'acquisition de certains mécanismes sociaux et à assurer une formation préparatoire à l'emploi, une formation professionnelle, des services de placement et des perspectives d'emploi.

Le troisième volet, qui englobe les propositions axées sur le développement de l'emploi comme tel à l'intention des chômeurs de longue date prêts à travailler, offre une formation qui tient compte de l'expérience professionnelle et permet d'acquérir des compétences.

Seuls sont admissibles à ce programme les personnes qui ont été en chômage pendant 24 des 30 semaines précédentes [c'est-à-dire au moins six mois]. Les fonds iront surtout aux employeurs du secteur privé, mais le secteur bénévole et le secteur communautaire peuvent également en bénéficier s'ils permettent une expérience et une formation pratiques qui correspondent aux besoins et aux aspirations de leur collectivité. Dans le cas des organisations sans but lucratif, l'aide pourrait couvrir la totalité du coût du projet. Le Développement de l'emploi reçoit, parmi les six programmes, le gros des crédits [700 millions de dollars pour 1985-1986].

- Intégration/réintégration professionnelle

Le Programme Intégration/réintégration professionnelle offre aux jeunes [les 15 à 24 ans] et aux femmes qui ont quitté le marché du travail depuis au moins trois ans, une formation théorique et pratique qui peut aller jusqu'à 52 semaines. Le volet Intégration s'adresse aux personnes qui ont été en chômage pendant 26 semaines consécutives au cours des 52 semaines précédentes ou qui ne travaillent pas plus de 20 heures par semaine. Le volet Réintégration s'adresse surtout aux femmes qui reviennent sur le marché du travail après en avoir été absentes pendant plusieurs années. Pour y être admissibles, elles doivent être sans travail depuis au moins trois ans ou ne pas travailler plus de 20 heures par semaine. Ce volet a pour but d'offrir une

initiation au marché du travail, des techniques de recherche d'emploi ainsi qu'une formation pratique. Les participantes reçoivent une allocation ou des prestations d'assurance-chômage, le montant le plus élevé étant retenu. Des allocations supplémentaires peuvent aussi leur être versées pour charges de famille, aide à laquelle les stagiaires à temps partiel ont maintenant droit elles aussi.

Les entreprises, les syndicats, les groupes locaux, le secteur public ou des particuliers peuvent agir à titre de coordonnateurs dont le rôle est d'élaborer des programmes de formation, de recruter et d'évaluer les participants, de les placer dans des organismes d'accueil, de voir à leur assurer une formation hors travail, de surveiller leurs progrès et d'en faire rapport. Les coordonnateurs travaillent à contrat ou contre honoraires. Le programme Intégration professionnelle a reçu une affectation de 350 millions de dollars en 1985-1986.

- Acquisition de compétences

Le programme Acquisition de compétences offre aux employés une aide financière sur une période qui peut aller jusqu'à trois ans pour leur permettre de prendre congé afin de suivre des cours de formation à temps plein ou à temps partiel. Le gouvernement rembourse les coûts de la formation et le salaire versé à l'employé durant son congé. L'option Congé prolongé aux fins de formation permet aux employés de prendre un congé en vue de se perfectionner à temps plein. Dans ce cas, l'employeur assume un tiers de son salaire, et le gouvernement fédéral un autre tiers. L'option Formation du personnel de la petite entreprise allie formation en cours d'emploi et formation hors travail. En vertu de cette option, les employeurs se voient remboursés de 60 p.100 du salaire des travailleurs au cours de la formation hors travail, et de 25 p.100 pendant la formation en cours d'emploi, jusqu'à concurrence de 350 $ par semaine. Ce programme s'adresse aux personnes qui occupent des emplois appelés à disparaître en raison de l'évolution de la technologie et des marchés. Des crédits de 100 millions de dollars lui ont été affectés en 1985-1986. [Il est à noter que les programmes Développement de

l'emploi et Pénuries de main-d'oeuvre ne sont pas encore en vigueur au Québec, la négociation d'une entente fédérale-provinciale étant toujours en cours.]

- Pénuries de main-d'oeuvre

Dans le cadre ce de programme, les employeurs peuvent recevoir une aide financière [par exemple, se faire rembourser une partie des salaires versés], et ce, jusqu'à concurrence de trois ans, s'ils offrent à leurs employés une formation dans des domaines où il existe des pénuries de compétences. Les employeurs doivent offrir une formation sur place soit à leurs propres employés soit à des employés nouvellement embauchés. Si l'industrie ne peut assurer la formation nécessaire, le gouvernement peut alors, dans le cadre de ce programme, faire suivre des cours à des travailleurs en chômage dans des collèges communautaires ou d'autres établissements d'enseignement. Une somme de 50 millions de dollars a été affectée à ce programme en 1985-1986.

Les quatre programmes ci-dessus visent soit les particuliers qui souhaitent une formation ou en ont besoin, soit les employeurs qui peuvent assurer cette formation. Les deux autres programmes que voici sont moins directement liés à la création de perspectives de formation et, en conséquence, ne peuvent être évalués à partir des mêmes critères que les précédents.

- Développement des collectivités

Par ce programme, le gouvernement peut appuyer l'effort de création d'emplois du secteur privé et des collectivités locales dans les localités victimes de licenciements collectifs, de fermetures d'usines ou du déclin économique. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration désigne ces collectivités et finance le fonctionnement d'un comité local qui, parmi les divers volets du programme Développement des collectivités, choisit celui qui convient le mieux au milieu.

Il a le choix entre le Programme de croissance locale de l'emploi [PCLE], grâce auquel des subventions et des contributions permettent de stimuler la création d'emplois [l'élimination progressive de ce volet a été amorcée]; le programme des Centres d'aide aux entreprises, qui consent des prêts ou des investissements à des institutions; le programme d'Aide au déplacement et à la prospection, qui assume les dépenses de déplacement liées à la réinstallation des travailleurs; le programme d'Encouragement à l'activité indépendante, qui vise à permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage de mettre sur pied leur propre petite entreprise; le programme d'Achat direct de formation, qui permet d'assumer les dépenses associées à la formation de particuliers ou de groupes; et le Fonds pour les initiatives communautaires, qui constitue en fait une petite caisse destinée à des activités qui ne peuvent être financées en vertu des autres programmes, ou aux collectivités touchées par une catastrophe. Une somme de 150 millions de dollars a été affectée à ce programme en 1985-1986.

De 20 à 25 collectivités participent au programme Développement des collectivités et ce nombre devrait atteindre la centaine d'ici la fin de l'année financière 1986-1987. Ce programme ne s'adressant pas aux particuliers, il est impossible d'établir des objectifs de participation en fonction des groupes cibles. Des femmes font également partie, dans une certaine mesure, des comités locaux des collectivités désignées.

- Programme national d'aide à l'innovation

Aux termes de ce programme, le gouvernement peut financer, selon la formule des frais partagés, des projets-pilotes qui proposent de nouvelles idées. On accordera une attention particulière aux projets qui proposeront de nouvelles solutions dans les domaines suivants : la formation axée sur la nouvelle technologie, la mise à l'essai de nouvelles méthodes d'enseignement, les programmes qui permettront aux personnes qui veulent intégrer ou réintégrer le marché du travail de mieux faire la transition, le recours à de nouveaux régimes de travail et l'établissement de liens plus étroits entre la formation et la création d'emplois.

C'est à l'administration centrale du ministère de l'Emploi et de l'Immigration qu'il appartient de décider des projets à financer. Soixante-dix projets ont reçu une aide financière de 42 millions du gouvernement fédéral et près de 23 millions d'autres sources.

Des projets actuellement en cours, quatre sont particulièrement destinés aux femmes. En Nouvelle-Écosse, on produit un film documentaire sur cinq femmes chefs d'entreprise; à Waterloo, on tente d'accroître le nombre d'inventrices au Canada en mettant au point du matériel pour atelier de prototypes; à Toronto, la ville a mis en oeuvre un programme destiné à encourager les femmes occupant des emplois traditionnels à développer leurs aptitudes, leurs intérêts et leurs objectifs dans les domaines non traditionnels et à améliorer leurs compétences en suivant des programmes de formation; à Victoria, des femmes deviendront propriétaires-exploitantes d'entreprises après s'être initiées au monde des affaires. Des 70 projets en cours, au moins onze s'adressent aux jeunes; sept aux personnes présentant des déficiences physiques ou mentales; cinq aux Autochtones; deux aux assistés sociaux, et un aux immigrants ou aux réfugiés [sans distinction de sexe].

Défi 86 — Programme de création d'emplois d'été et de formation axée sur la carrière

Le programme de création d'emploi d'été pour les étudiants du gouvernement fédéral, Défi 86, fait partie du programme Intégration professionnelle, mais son administration et son budget sont distincts. Ce programme a coûté 210 millions de dollars en 1986, dont 180 millions ont été imputés au budget de la Planification de l'emploi. Défi 86 comporte trois principaux volets.

Plus de deux tiers du budget est accordé au programme Emploi d'été — Expérience de travail, qui accorde des subventions aux associations sans but lucratif, au secteur privé, aux municipalités et aux établissements d'enseignement offrant aux étudiants qui poursuivent leurs études à l'automne des emplois axés sur leur carrière ou leurs études. Dans le cadre de ce

programme, le gouvernement assume la moitié de la rémunération des emplois dans le secteur privé. Dans le cas des municipalités et des établissements d'enseignement, la subvention peut couvrir jusqu'à la totalité du salaire minimum. Dans les deux cas, les employeurs n'ont pas à cotiser aux régimes d'avantages sociaux. Pour ce qui est des associations sans but lucratif, la subvention correspond à la totalité du salaire minimum, mais les employeurs doivent cotiser aux régimes d'avantages sociaux.

Le deuxième volet, Ateliers d'orientation au travail, est destiné aux étudiants défavorisés et aux décrocheurs potentiels. Il leur permet d'acquérir une expérience pratique, en général dans une petite entreprise, et de suivre des ateliers axés sur l'orientation professionnelle, la tenue vestimentaire, les manières, la gestion des affaires personnelles, etc. Les participants sont encouragés à retourner à l'école pour terminer leurs études secondaires.

Le troisième volet, le Programme de prêts aux étudiants entrepreneurs, consent des prêts sans intérêt jusqu'à concurrence de 2 000 $ pour permettre aux étudiants, seuls ou avec un partenaire, d'exploiter leur propre entreprise durant l'été. L'exemption d'intérêt n'est valable que durant l'été et le plein montant est remboursable à l'automne.

Au cours des années antérieures, l'ensemble du budget du gouvernement pour les programmes d'emplois d'été allait à des organismes communautaires ou publics. En 1986, une part de 65 p.100 environ a été attribuée à des organisations sans but lucratif et le reste, 35 p.100 environ, au secteur privé [ces proportions varient toutefois quelque peu d'une région à l'autre]. Le budget du programme EEET a aussi été amputé, passant de 163 millions de dollars en 1985 à 127 millions en 1986, ce qui a suscité l'inquiétude des associations sans but lucratif, qui ont subi les compressions et se sont ainsi trouvées dans l'impossibilité d'offrir autant d'emplois aux étudiants durant l'été. Ces associations sont par ailleurs d'avis que les emplois qu'elles créent profitent davantage aux étudiants que ceux du secteur privé tout en étant plus utiles à la société. Un peu plus de la moitié [51,6 p.100] des participants à Défi 86 étaient des femmes.

Initiatives pour l'amélioration des perspectives d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale

Le gouvernement fédéral annonçait, en septembre 1985, l'établissement d'une stratégie qui devait permettre aux assistés sociaux d'améliorer leur aptitude au travail et d'avoir de meilleures perspectives d'emploi. Trois des six programmes de la Planification d'emploi sont ici mis à contribution : Intégration professionnelle, Développement de l'emploi et Programme national d'aide à l'innovation. Le plan arrêté par les ministres fédéraux de la Santé et du Bien-être, de l'Emploi et de l'Immigration, et par les ministres provinciaux et territoriaux des services sociaux et de l'emploi, prévoyait l'établissement d'objectifs pour la participation des assistés sociaux au programme Intégration professionnelle et au programme Développement de l'emploi, ainsi que le recours au Programme national d'aide à l'innovation pour trouver de nouvelles façons d'améliorer l'employabilité des assistés sociaux. On ferait également appel aux programmes du même genre en matière d'emploi et de formation qui existent dans les provinces et les territoires.

Les assistés sociaux aptes au travail seraient mis en rapport avec les responsables de la Planification de l'emploi ou des programmes provinciaux de formation et les fonds que la province aurait versés en prestations d'assistance sociale à ces gens seraient affectés aux programmes de formation. Le gouvernement fédéral, de son côté, transférerait à ces programmes de formation une somme égale à la part fédérale des prestations d'assistance sociale aux termes du Régime d'assistance publique du Canada. Les sommes que les assistés sociaux recevront à titre d'allocations de formation ne seront pas retranchées, comme par le passé, de leurs prestations d'assistance sociale.

Jusqu'à présent, trois provinces seulement [Colombie-Britannique, Saskatchewan et Terre-Neuve] ont conlu un accord en ce sens avec le gouvernement fédéral; les autres seraient sur le point de le faire. La Colombie-Britannique a réservé aux assistés sociaux 35 p.100 des places du programme Intégration professionnelle de l'emploi; la Saskatchewan et Terre-Neuve se sont fixées des objectifs de 20 p.100 pour l'un et l'autre programmes.

Nous ne disposons pas à l'heure actuelle des données du ministère de l'Emploi et de l'Immigration sur la participation des assistés sociaux selon le sexe. Signalons que dans le cas des provinces et des territoires qui n'ont pas conclu d'accord en ce sens avec le gouvernement fédéral, les assistés sociaux prennent part aux programmes Développement de l'emploi et Intégration/réintégration professionnelle, ces programmes s'adressant aux personnes défavorisées sur le plan de l'emploi.

Deux raisons particulières ont milité en faveur de cette initiative : l'augmentation rapide du nombre des assistés sociaux qui profitent du Régime d'assistance publique du Canada et la prise de conscience qu'un nombre de plus en plus grand d'assistés sociaux sont en fait aptes au travail. Une somme de 100 millions de dollars est affectée à ce programme chaque année pendant trois ans et les provinces, de leur côté, verseront un montant égal, ce qui fait au total, 600 millions de dollars, mais l'on s'attend à ce que les prestations d'aide sociale versées par le Régime d'assistance publique soient réduites d'autant.

Le gouvernement fédéral a bien insisté sur le fait qu'il ne dérogerait pas au mandat fondamental du Régime d'assistance publique, qui consiste à aider les personnes qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins. Il ne s'agira pas de travailler pour obtenir des prestations d'aide sociale. Cependant, les groupements d'assistés sociaux se disent, non sans inquiétude, qu'il existe déjà des occasions où les bénéficiaires de l'aide sociale sont forcés de s'inscrire à des programmes de formation et de préparation à l'emploi qui ne leur donnent pas vraiment la chance de devenir autonomes.

Les mères de famille monoparentale, qui doivent, en outre, s'occuper de faire garder les enfants, se demandent à qui doit s'appliquer la notion de personne apte à travailler. Les porte-parole des assistés sociaux souhaitent qu'on fasse une évaluation complète des programmes qui s'inscrivent dans cette initiative et que, ce faisant, on prenne en considération les préoccupations des gens et non seulement les économies que peuvent réaliser les gouvernements. Chacun des accords prévoit une évaluation dont la responsabilité incombe au ministère de l'Emploi et de l'Immigration dans le cas des programmes financés

par le gouvernement fédéral [c.-à-d. la Planification de l'emploi] et au ministère de la Santé et du Bien-être, dans le cas des programmes provinciaux. Cependant, à ce jour, aucune évaluation n'a encore été faite.

Conseils consultatifs locaux

Ce sont les conseils consultatifs locaux établis dans toutes les provinces sauf le Québec, et dans les territoires, qui, du moins en partie, veillent à préciser les modalités de chaque programme de la Planification de l'emploi. Ces conseils se composent de députés et de représentants des autres ordres de gouvernement, du patronat, des syndicats et des organisations communautaires; ils se réunissent régulièrement pour étudier les données du marché du travail et pour vérifier le fonctionnement de la Planification de l'emploi dans leurs collectivités, les progrès réalisés et la répartition des fonds. L'influence de ces conseils varie, semble-t-il, d'un endroit à l'autre.

En octobre 1985, le CCCSF recommandait de nommer un nombre égal de femmes et d'hommes à chaque conseil consultatif local, dont certaines représentantes de groupes féminins. [On trouvera à l'annexe 1 d'autres recommandations du Conseil en matière de formation]. Les 127 conseils formés jusqu'à présent ne comptent environ que 30 p.100 de femmes et à peu près 5 p.100 de représentantes des groupes féminins.

LA PLANIFICATION DE L'EMPLOI — CONSÉQUENCES POUR LES FEMMES

La participation des femmes

Comme nous l'avons déjà dit, le gouvernement fédéral a établi des objectifs nationaux pour la participation des femmes et des autres groupes cibles, et ce, pour chacun des programmes établis dans le cadre de la Planification de l'emploi. Les régions doivent s'inspirer des objectifs nationaux pour déterminer leurs propres objectifs. Les directeurs régionaux peuvent, à leur discrétion, prendre des mesures spéciales, lancer, par exemple,

des campagnes de publicité, s'il leur semble impossible d'atteindre autrement les objectifs. Les premières données indiquaient que la participation des femmes aux programmes de formation était relativement faible et que les objectifs fixés pour ce qui est de leur participation à la Planification de l'emploi en général n'étaient pas atteints. Cependant, d'après des données plus récentes du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, la situation se serait quelque peu améliorée à l'échelle nationale pour pratiquement tous les programmes; il y a toujours des variations non négligeables entre les provinces et les territoires.

Pour l'année financière 1985-1986, les données font état d'un taux de participation féminine de 45,1 p.100 dans le cas du programme Développement de l'emploi [objectif de 35 p.100]. Ce sont respectivement le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest qui accusent la participation la plus faible [28,5 p.100] et la plus élevée [56,5 p.100].

Pour ce qui est du programme Intégration professionnelle [objectif de 50 p.100], la participation des femmes a atteint 53,9 p.100. Le taux le plus bas a été enregistré dans les Territoires du Nord-Ouest, où elle a été nulle, et le plus élevé [59,7 p.100] au Nouveau-Brunswick.

Le volet Intégration [objectif de 100 p.100], accuse un taux de participation féminine de 99,4 p.100. Dans ce cas, le taux le plus faible a été de 92,6 p.100 en Saskatchewan; dans quelques provinces et dans les territoires, l'objectif de 100 p.100 a été atteint.

La participation des femmes au programme Pénuries de main-d'oeuvre a été très faible: l'objectif était de 20 p.100 et la participation réelle s'est établie à 10,3 p.100. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Québec, la participation a été nulle et dans l'Île-du-Prince-Édouard, elle s'est établie à 54,4 p.100.

Le programme Acquisition de compétences visait une participation de 30 p.100 de femmes. L'option Formation du personnel de la petite entreprise en a attiré 33,1 p.100. La participation a été nulle au Québec et s'est établie à

56,8 p.100 dans l'Île-du-Prince-Édouard, province qui a accusé le taux le plus élevé. Dans le cas de l'option Congé prolongé aux fins de formation, la participation des femmes a été de 16,5 p.100 seulement. Dans six provinces et dans les territoires elle a été nulle, et s'est établie à 34,4 p.100 au Nouveau-Brunswick[6].

Les données les plus récentes qu'ait publiées le ministère de l'Emploi et de l'Immigration pour l'année financière 1986-1987 se fondent sur la participation au mois d'octobre 1986[7]. [On trouvera à l'annexe 2 le total des crédits affectés à chacun des programmes ainsi que des estimations des fonds consacrés aux femmes dans chacun d'eux.] Voici les chiffres de la participation des femmes aux divers programmes pour l'année 1986-1987.

Programme	Participation des femmes [1986-87]
Développement de l'emploi	45,1%
Intégration professionnelle	
— Défi 86	51,6%
— Intégration et réintégration professionnelles [chiffres réunis]	68,0%
Pénuries de main-d'oeuvre	10,3%
Acquisition de compétences	31,2%
Développement des collectivités	36,0%
Aide à l'innovation	sans objet

À l'échelle des régions, la collecte de données se fait sur différentes périodes et en fonction de répartitions différentes de programmes, ce qui rend difficile la comparaison mais, d'après les données récentes des régions Colombie-Britannique-Yukon, Calgary et Saint-John (N.-B.), la participation des femmes peut varier d'une région à l'autre. Par exemple, le taux de participation des femmes au programme Intégration professionnelle est de 39 p.100 dans la région de Saint-John [avril-juin 1986][8] et de 53 p.100 dans celle de la Colombie-Britannique et du Yukon [au 31 mai 1986][9], le taux national

étant de 63,5 p.100 [1985-1986]. Dans le cadre du programme Développement de l'emploi, la participation des femmes a été de 30 p.100 dans la région de Calgary [d'avril à octobre 1986][10] et de 25 p.100 dans la région de Saint-John (N.-B.) [avril-juin 1986]. L'option Formation du personnel de la petite entreprise du programme Acquisition de compétences a pour sa part fait état des taux de participation suivants : 36 p.100 pour Calgary et 26,7 p.100 pour Saint-John (N.-B.) [pour les mêmes périodes que les données précédentes]. Pour ce qui est du programme Pénuries de main-d'oeuvre, les chiffres ont été de 3,7 p.100 pour Calgary, de 0 p.100 pour Saint-John et de 12,8 p.100 pour la région Colombie-Britannique-Yukon. Le taux de participation des femmes au programme EEET a été de 43,6 p.100 dans la région de Calgary, contre une moyenne nationale de plus de 50 p.100. Signalons qu'il est difficile d'établir la composition par sexe des participants appartenant aux autres groupes cibles — Autochtones, minorités visibles, personnes handicapées ainsi que jeunes et travailleurs âgés.

À l'évidence, les données du ministère de l'Emploi et de l'Immigration montrent que, par rapport à leur taux d'activité [environ 40 p.100], les femmes participent en général pleinement à certains des programmes de la Planification de l'emploi [ex., Défi 86, Intégration/réintégration professionnelle et Développement de l'emploi] ou, à tout le moins, atteignent les objectifs fixés [ex. Acquisition de compétences]. Le programme de Pénuries de main-d'oeuvre fait toujours exception, les femmes y étant très peu représentées. Par ailleurs, il semble que la participation des femmes à certains programmes varie considérablement d'une région à l'autre.

Les secteurs privilégiés par la formation

Les gens du milieu de la formation s'inquiètent notamment de ce que la majeure partie des programmes de formation offerts aux femmes dans le cadre de la Planification de l'emploi semblent déboucher sur des emplois peu rémunérateurs dans des domaines traditionnellement réservés aux femmes, comme le travail de bureau, la vente et les services. Nous ne disposons pas à ce moment-ci des données du ministère de l'Emploi et de l'Immigration sur

la participation des femmes selon l'occupation à l'échelle nationale. Cependant, les listes des activités approuvées dans diverses régions renseignent quelque peu sur la situation, notamment pour ce qui est du programme Intégration/réintégration professionnelle. D'après le Conseil consultatif de la situation de la femme de Terre-Neuve et du Labrador, des onze programmes de Réintégration professionnelle mis en oeuvre à Terre-Neuve, quatre enseignent le travail de bureau bien que 4 000 employés de bureau soient en chômage dans cette province[11]. Les quatre projets de Réintégration professionnelle lancés dans la région de Saint-John (Nouveau-Brunswick) offrent une formation à 77 femmes dans les domaines de l'économie domestique, du travail de bureau et du traitement de textes. Dans la même région, des dix projets d'Intégration professionnelle, six sont axés sur la vente, l'industrie de l'alimentation et les services d'accueil; les quatre autres offrent une formation dans les secteurs de la fabrication «légère», de l'entreposage des denrées alimentaires et de l'art culinaire pour centres de jour[12]. À Toronto, des 16 programmes de Réintégration professionnelle, tous, sauf un, touchent aux ventes, au travail de bureau et aux activités paramédicales[13]. En Colombie-Britannique et au Yukon, 36 p.100 des femmes inscrites aux programms de Développement de l'emploi reçoivent une formation axée sur le travail de bureau, la vente et le secteur des services [dans 18 p.100 des cas, on ne connaissait pas les occupations des participantes]. D'après la liste des 20 projets de Réintégration professionnelle approuvés pour la région de la Colombie-Britannique et du Yukon, pratiquement toutes les activités auraient trait au travail de bureau et aux écritures[14]. La même conclusion se dégage aussi des listes des activités approuvées pour l'Ontario et le Manitoba en vertu du programme d'Intégration/réintégration professionnelle.

Pour bien des gens et des groupes qui s'intéressent à la formation des femmes, l'orientation de cette formation vers les occupations traditionnelles constitue un grave problème puisqu'une forte proportion des femmes actuellement en chômage [55 p.100] viennent du secteur des ventes, des services et du travail de bureau[15]. Des groupes comme le **Ontario Committee on Non-Traditional Occupations for Women** et Action Travail des Femmes du Québec s'insurgent contre le fait qu'on évite manifestement d'axer la formation des femmes sur les domaines non traditionnels mieux rémunérés.

Certains programmes de transition, par exemple le programme d'initiation aux occupations non traditionnelles et le programme d'initiation à la technologie et aux métiers destinés aux femmes sont menacés de compressions budgétaires. Le principe du gouvernement fédéral de réserver aux femmes 30 p.100 des places de formation dans les secteurs non traditionnels a été aboli, puis rétabli pour l'année financière 1986-1987 à la suite des pressions exercées par des groupes de femmes.

Si la Planification de l'emploi insiste sur «l'équité» pour tous les programmes et a établi des objectifs de participation pour les groupes défavorisés, dont les femmes, les faits montrent que les directeurs régionaux du ministère de l'Emploi et de l'Immigration ne sont pas tous également préoccupés de ce principe de l'équité. Ainsi, c'est seulement dans certaines régions du pays qu'on encourage les femmes à se destiner à des emplois non traditionnels et mieux rémunérés. Nombreux sont ceux et celles qui estiment que nous devons nous doter d'une stratégie nationale globale pour s'attaquer de front au problème tenace de la ségrégation professionnelle dont les femmes font toujours l'objet.

L'adéquation de la formation aux besoins des gens

Les programmes de formation répondent-ils vraiment aux besoins des gens? Sont-ils conçus en fonction des participants ou des employeurs? Bon nombre de groupes du milieu de la formation sont d'avis que les cours offerts ne tiennent pas compte des besoins réels des stagiaires. En général, estiment-ils, les cours procurent des compétences qui ne peuvent être transférées dans d'autres milieux de travail et qui débouchent sur des ghettos d'emploi. Pour les gens qui oeuvrent dans le secteur de la formation sans but lucratif, cette situation est attribuable au rôle de plus en plus grand que joue dans la formation le secteur privé, et montre bien que les employeurs de ce secteur ne disposent pas des compétences voulues pour assurer la formation ni ne s'interrogent sur les avantages à long terme de la formation reçue pour les employés.

Inquiètes du traitement réservé, dans le domaine de la formation, aux femmes désavantagées, notamment les immigrantes et les réfugiées, les organisations communautaires et sans but lucratif soulignent que ces groupes ont besoin d'une aide spéciale pour passer du chômage et du sous-emploi chroniques au succès professionnel. Pour ce faire, il faudrait tenir compte d'un certain nombre d'éléments favorisant la transition : moniteurs et conseillers neutres, aide à la garde des jeunes enfants et au transport, soutien en cas de difficultés personnelles, affirmation de soi, défense des intérêts des étudiants et acquisition de mécanismes sociaux. Toute formation qui ne s'accompagnera pas d'éléments de ce genre entraînerait le décrochage et l'échec des femmes défavorisées sur le plan de l'emploi. Certains craignent que les employeurs soient tentés, pour minimiser les coûts, d'exclure celles qui ont le plus besoin de formation et de favoriser les plus instruites et les plus expérimentées. Les censeurs estiment que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration devrait embaucher des agents possédant une expérience de l'évaluation des programmes de formation et que, pour ce qui est des programmes Intégration/réintégration professionnelle et Développement de l'emploi, seuls devraient être retenus les cours assortis d'éléments de transition essentiels axés sur les besoins des stagiaires.

Les groupes qui sont conscients du besoin de fournir aux adultes une formation de base s'inquiètent notamment de ce qu'on s'éloigne de plus en plus de l'amélioration des connaissances générales et de l'acquisition de compétences en institution au profit de la formation professionnelle. Les programmes Intégration/réintégration professionnelle et Développement de l'emploi sont peut-être essentiellement destinés aux personnes qui sont peu instruites, qui possèdent peu de compétences et qui sont sans emploi, mais ils prévoient peu de temps pour améliorer les apprentissages de base que sont la lecture, l'écriture et les mathématiques. Ces groupes soutiennent que les stages de formation sont en général trop brefs, surtout ceux qui sont consacrés aux apprentissages de base dont les adultes ont besoin pour suivre une formation professionnelle. À leur avis, en offrant aux adultes des programmes de formation professionnelle qui ne permettent pas d'acquérir les apprentissages de base, on limitera sérieusement les perspectives d'emploi des femmes. L'amélioration des apprentissages de base devrait donc, estiment-ils, faire

partie intégrante des programmes Intégration/réintégration professionnelle et Développement de l'emploi.

Les critères d'admissibilité

Diverses organisations vouées à la formation des femmes soulignent que les nouveaux critères d'admissibilité des programmes Intégration/réintégration professionnelle et Développement de l'emploi excluent bien des femmes qui en ont le plus besoin.

Dans le cas du volet Réintégration professionnelle, les stagiaires doivent être restés à l'écart de la population active pendant trois ans ou n'avoir pas travaillé plus de 20 heures par semaine. Le volet Intégration professionnelle limite pour sa part l'admissibilité à ceux et celles qui ont été sans travail pendant 26 semaines consécutives sur les 52 semaines précédentes. Et le programme Développement de l'emploi n'est accessible qu'aux personnes qui ont été sans emploi pendant 24 semaines sur les 30 semaines précédentes. Toutefois, pour des raisons d'ordre économique, les femmes restent moins longtemps à l'écart du marché du travail pour se consacrer à leurs jeunes enfants. Celles qui ne peuvent se permettre trois années sans travail sont précisément celles qui ont le plus besoin de formation. Les critères du programme Développement de l'emploi et du volet Réintégration professionnelle écartent également un grand nombre de femmes qui occupent des emplois précaires et mal rémunérés, qui sont en chômage depuis peu ou qui ne sont pas Canadiennes depuis longtemps, groupes jusque-là admissibles aux programmes de ce genre.

Parmi les solutions avancées, l'une veut que les critères soient remplacés par d'autres moins arbitraires, plus souples et fondés davantage sur le principe de la nécessité. En vertu de ce principe, les candidates ne seraient pas automatiquement déclarées inadmissibles lorsque par exemple elles auraient lavé de la vaisselle pendant juste un peu plus de 20 heures par semaine et qu'elles désireraient fermement acquérir de nouvelles compétences.

Autres questions

Les allocations de formation prévues dans le cadre de la Planification de l'emploi ont été relevées et sont maintenant accessibles aux stagiaires à temps partiel. De plus, les allocations pour charges de famille [jeunes enfants ou personnes handicapées] sont maintenant offertes à un plus grand nombre de stagiaires. Il semble toutefois qu'elles soient toujours insuffisantes. Il est par ailleurs extrêmement difficile pour les femmes les plus nécessiteuses de suivre une formation du fait que les gouvernements provinciaux déduisent les allocations qu'elles reçoivent à ce titre de leurs prestations d'aide sociale. Plusieurs groupes ont recommandé que cette question fasse l'objet de négociations fédérales-provinciales et que l'allocation de formation soit relevée au moins au niveau du salaire minimum provincial.

On a également souligné que les périodes d'attente dont sont assortis les programmes de formation entraînent souvent des problèmes pour les femmes qui doivent faire garder leurs enfants; soit qu'elles perdent les places retenues ou qu'elles aient du mal à trouver des arrangements, le système ne pouvant suffire à la demande, sans compter que les allocations pour charges de famille ne tiennent pas compte des coûts réels.

CONCLUSIONS

La Planification de l'emploi est une stratégie fédérale axée sur le marché du travail et dotée d'un budget de 1,6 milliard de dollars. Ces programmes sont mis en oeuvre dans toutes les régions du pays. Pour se faire une idée précise et complète du fonctionnement de cette vaste planification et de ses répercussions pour les femmes, il faudrait consacrer à cet exercice d'innombrables heures et avoir accès à tous les systèmes d'information de la CEIC. Cependant, les données accessibles permettent de tirer certaines conclusions générales.

Les données sur la participation des femmes à l'échelle nationale, établies par programme, montrent que, pour la plupart des programmes de formation, les taux de participation des femmes sont au moins égaux à leur taux d'activité sur le marché du travail. [Ce qui n'exclut pas la possibilité que les femmes soient largement sous-représentées dans certaines activités de formation particulières.] Cependant, la participation féminine au programme Pénuries de main-d'oeuvre est toujours faible. À noter que ce programme est axé surtout sur des emplois occupés traditionnellement par des hommes et pour lesquels on estime qu'il y a pénurie. Les données montrent que la majorité des femmes reçoivent une formation dans les secteurs qui leur sont traditionnellement réservés et qui débouchent sur des emplois mal rémunérés.

Les études exposent plusieurs raisons pour lesquelles les femmes continuent de recevoir une formation dans ces secteurs [facteurs tels que socialisation, discrimination ou harcèlement prévisibles, rémunération inférieure à celle des emplois de bureau dans certains emplois de cols bleus et exigences d'un apprentissage professionnel difficilement conciliable avec les responsibilités familiales], mais on s'accorde à dire que des mesures spéciales et les programmes existants pourraient permettre d'accélérer la marche vers la diversification professionnelle et l'égalité économique des femmes.

D'après les spécialistes du marché du travail, on devrait encourager les femmes à suivre une formation dans des domaines où on prévoit que les conditions de travail et les salaires seront au-dessus de la moyenne au cours des années à venir ou les orienter vers ces domaines, abstraction faite du rapport hommes/femmes. Plusieurs groupes pressent le gouvernement fédéral d'élaborer une stratégie visant le travail des femmes et qui toucherait également les étudiantes, en vue d'atteindre cet objectif majeur.

Certains faits indiquent aussi que les programmes de la Planification de l'emploi pourraient mieux servir les femmes si la formation était plus axée sur les besoins des stagiaires, notamment ceux des femmes défavorisées sur le plan de l'emploi. En général, c'est l'acquisition de compétences transférables [génériques] qui profiterait le plus aux femmes. Par ailleurs, un grand nombre de femmes ont besoin de services spéciaux d'aide à la transition, ainsi que de

programmes leur permettant d'améliorer leurs connaissances de base avant de pouvoir s'inscrire à des programmes de formation professionnelle. Faute de services de ce genre, les avantages à long terme de la formation ne sauraient être, pour les femmes, que minimaux. On pourrait aussi modifier les critères d'admissibilité qui ont pour effet d'exclure bien des femmes dont les besoins de formation sont réels, et on pourrait augmenter les allocations de formation, les allocations pour charges de famille et le nombre de places des services de garde, dont l'insuffisance continue de limiter sérieusement la participation des femmes aux programmes de formation.

L'évolution constante de la technologie qui transforme la nature des emplois des femmes et le bouleversement qu'occasionnerait dans certains secteurs la libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis, sont deux facteurs qui rendent encore plus pressante la nécessité d'offrir de bons programmes de formation aux femmes. Les Canadiennes ne seront en mesure d'améliorer leur position sur le marché du travail et leur condition économique que grâce à un ensemble de programmes adéquats conjugués avec des stratégies en matière d'égalité professionnelle et de parité salariale.

ANNEXE 1 RECOMMANDATIONS DU CCCSF SUR LA CRÉATION DE L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE 1979-1985

Création d'emplois et politiques de formation **A1.1**

Création d'emplois — Janvier 1979

Le CCCSF recommande

1 que, dans le cadre des contrats provinciaux et fédéraux, des mesures d'action positive et des mesures spéciales soient incluses afin que les femmes bénéficient d'une part équitable des emplois, des possibilités de carrière et des programmes de formation spéciale;

2 que, dans les programmes à frais partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces, des mesures d'action positive et des mesures spéciales soient incluses afin que les femmes bénéficient d'une part équitable des emplois, des possibilités de carrière et des programmes de formation spéciale;

3 que le secteur privé et le secteur public reçoivent plus d'encouragements en vue de mettre sur pied des formules innovatrices de travail, comme par exemple le travail à temps partiel, les programmes de partage du travail et les heures flexibles accessibles à la fois aux femmes et aux hommes.

Contrôle des programmes — Janvier 1979

Le CCCSF recommande

1 que l'on rédige un rapport sur la participation des femmes aux programmes de formation et de perfectionnement afin de déterminer la répartition des crédits fédéraux dans les programmes tripartites qui unissent le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les syndicats;

2 que des organismes tels que le Conseil économique du Canada, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration et l'Institut de recherche sur les politiques publiques réalisent un plus grand nombre d'études sur les besoins futurs des femmes;

3 qu'une étude soit effectuée sur le vieillissement rapide de la population canadienne, avec une insistance particulière sur les effets de ce phénomène sur les femmes, qui sont désavantagées au chapitre des régimes de retraite;

4 que la Commission des droits de la personne soit plus largement utilisée, notamment dans les cas de conflits-tests découlant de mesures législatives discriminatoires en raison du sexe, afin d'exposer les faits et de fixer les priorités pour l'avenir;

5 que le CCCSF lui-même soit chargé de surveiller la mise en œuvre des recommandations énoncées ci-dessus.

Création d'emplois et politiques de formation **A1.2**

Politiques de formation — Juin 1980

Le CCCSF recommande

1 que tous les programmes d'emploi prévoient, avant même d'être mis en application, des taux minima de participation des femmes;

2 que soient établis des mécanismes de contrôle et d'évaluation de la participation des femmes aux programmes d'emploi et ce, pour toute la durée de ces programmes, ces mécanismes devront comprendre des consultations fréquentes avec les groupes de femmes;

3 que la formule des allocations de formation soit modifiée pour mieux répondre aux besoins financiers des femmes et en particulier de celles qui ont des personnes à charge;

4 que soient définies des mesures précises et systématiques pour répondre aux problèmes d'ordre professionnel des femmes réintégrant le marché du travail ou des femmes ayant des personnes à charge;

5 que dans le cadre du Programme d'aide au développement économique local (PADEL), qui favorise la création de petites entreprises, les femmes chefs d'entreprises reçoivent une aide particulière;

6 qu'en ce qui concerne les programmes de formation linguistique destinés aux immigrantes, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) étudie les nouvelles propositions formulées par le CCCSF en octobre 1979 et relatives à l'extension de ces programmes à d'autres catégories de femmes.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme Canadian Advisory Council on the Status of Women

Création d'emplois et politiques de formation **A1.3**

Adolescentes — Juin 1985

Attendu que

- les adolescentes sont appelées à formuler des choix scolaires et professionnels qui peuvent influencer, en tout ou en très grande partie, le reste de leur vie d'adulte;
- selon les normes qui prévalent dans notre société, les rôles que les adolescents et les adolescentes sont appelés à jouer ne sont pas égaux, les femmes étant depuis toujours confinées dans des positions inférieures;

le CCCSF recommande

1 que le gouvernement fédéral mette sur pied des programmes visant à encourager les femmes et les adolescentes à perfectionner leurs connaissances en mathématiques, en sciences et en technologie afin qu'il leur soit possible d'accéder à un large éventail de métiers et de professions où elles sont encore trop peu nombreuses, et qu'elles ne soient plus cantonnées dans des domaines traditionnellement féminins;

2 que le gouvernement fédéral, dans tous les programmes qu'il met sur pied sous le vocable « jeunesse », s'assure que les sommes prévues profitent autant aux jeunes femmes qu'aux jeunes hommes, que les critères d'accessibilité à ces programmes soient équitables pour les deux sexes;

3 que le gouvernement fédéral favorise la tenue de rencontres fédérales-provinciales sur l'éducation au Canada et encourage des discussions sur les moyens et les programmes nécessaires pour en arriver à une éducation non sexiste partout au pays;

4 que le gouvernement fédéral encourage la recherche dans les domaines où l'information sur les adolescentes est inexistante, et que cette recherche tienne compte de la situation géographique des jeunes Canadiennes et de leurs origines ethniques ou autochtones.

Programmes fédéraux de formation — Octobre 1985

Afin d'assurer la participation équitable des femmes à la Planification de l'emploi du gouvernement fédéral, le CCCSF recommande que tous les conseils consultatifs locaux comportent un nombre égal d'hommes et de femmes, y compris des représentantes de groupements féminins.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme Canadian Advisory Council on the Status of Women

ANNEXE 2 PARTICIPATION DES FEMMES À LA PLANIFICATION DE L'EMPLOI 1986-1987

PROGRAMME	BUDGET TOTAL [en millions de dollars]	PARTICIPATION DES FEMMES* %	ESTIMATION DES FONDS CONSACRÉS AUX FEMMES [en millions de dollars]
Développement de l'emploi	752,1 $	45,1	339,2 $
Intégration professionnelle			
Défi 86	131,1	51,6	67,7
Autres programmes d'intégration et de réintégration	239,1	68,0	162,6
Pénuries de main-d'oeuvre	190,8	10,3	19,7
Acquisition de compétences	82,6	31,2	25,8
Développement des collectivités	117,8	36,0	42,4
Aide à l'innovation	44,4	S/O	--
Autres***	26,2	S/O	--
A.-C. article 38****	35,0	26,0	9,1
TOTAL	**1 619,1****	**41,0**	**666,5**

Source : Tableaux sur le financement et la participation, Planification de l'emploi, 1985-1986, 1er septembre 1986.

Notes: * Participation jusqu'à présent.

** À l'exclusion des fonds de l'A.-C., des coûts de fonctionnement des fonds d'autres ministères.

*** Autres — comprennent la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles et les subventions et les contributions à la création d'emploi, qui ont précédé le lancement de la Planification de l'emploi.

**** A.-C., article 38 — programme de création d'emplois en vertu duquel une partie des salaires vient de l'A.-C. L'avenir de ce programme est incertain.

S/O = sans objet

RENVOIS

1. Commission sur l'égalité en matière d'emploi, *Égalité en matière d'emploi*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, octobre 1984, p.62.

2. Statistique Canada, *La population active, août 1986*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, septembre 1986, tableau 20, p.47.

3. Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1984*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, avril 1986, tableau 72, p.149,150.

4. Gouvernement du Canada, *Occasions d'emploi : Préparation pour l'avenir*, Conférence des premiers ministres sur l'économie, Régina, Saskatchewan, 14 et 15 février 1985, p.9.

5. Ministère des Finances, gouvernement du Canada, *Documents budgétaires, pour assurer le renouveau économique*, document déposé à la Chambre des communes par M. Michael H. Wilson, ministre des Finances, le 26 février 1986, Ottawa, ministère des Finances, février 1986, p.26.

6. Canada, Commission de l'emploi et de l'immigration, "Planification de l'emploi : Taux de participation des groupes cibles, 1985-1986", Taux de participation pour chaque programme, établis à partir des données de la CEIC, systèmes d'information de gestion.

7. Données fournies par la CEIC, Planification de l'emploi, planification et surveillance, 7 octobre 1986, et établies à partir des tableaux sur le financement et les participants, 7 septembre 1986.

8. Les données pour Saint-John (N.-B.) ont été fournies par le bureau de la CEIC de Saint-John en octobre 1986.

9. Les données pour la région Colombie-Britannique/Yukon ont été fournies par le bureau régional de la CEIC de Vancouver en août 1986.

10. Les données pour Calgary ont été fournies par le bureau régional de la CEIC (Alberta-T.N.-O.) de Calgary en octobre 1986.

11. Conseil consultatif provincial de la situation de la femme, Terre-Neuve et Labrador, mémoire présenté au Groupe de travail libéral sur le plein emploi, 28 août 1986.

12. Il s'agit des activités de formation mises sur pied depuis octobre 1985. Les données ont été fournies par le bureau de la CEIC de Saint-John en octobre 1986.

13. Jill Smith, *"Employment Equity — Economic Recovery and Non-Traditional Occupational Training for Women"*, mémoire présenté au Groupe de travail libéral sur le plein emploi, 3 juin 1986, p.8, 9 et 10.

14. La liste des activités approuvées en vertu du volet Réintégration professionnelle pour la région Colombie-Britannique-Yukon a été fournie par le bureau régional de la CEIC de Vancouver.

15. Statistique Canada, *La population active, août 1986*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, septembre 1986, tableau 38, p.65.